

BAB II

TINJAUAN MENGENAI WEWENANG PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN GARUT DALAM PENYELENGGARAAN URUSAN LAUT

A. Tinjauan Umum tentang Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi atau *autonomy* secara etimologis berasal dari kata Yunani *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Kamus Hukum mengartikan otonomi sebagai hak untuk memerintah sendiri; pemerintahan sendiri, adapun otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana pengertian dalam Pasal 1 Angka 6 UU Pemda.

Black's Law Dictionary mengartikan otonomi sebagai *The right of self-government* dan/atau *A self-governing state. — auto-nomous*.²⁸ Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinil adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*, jadi ada dua hakikat dari otonomi yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Kaitannya dengan pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang

²⁸ Bryan A Garner, *Black's Law Dictionary* Eight Edition, 2004, hlm. 410.

memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur oleh *own laws*.

Koesomahatmadja berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah Indonesia, otonomi selalu mengandung arti perundangan (*regeling*), juga mengandung arti pemerintahan (*bertuur*).²⁹ Dalam literatur Belanda, otonomi berarti “pemerintahan sendiri” (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas membuat undang-undang sendiri (*zelfwergeving*), mengadili sendiri (*zelfrechtspraak*), dan menindak sendiri (*zelfpolitie*). Namun meskipun seperti yang telah disebutkan bahwa otonomi adalah bentuk *self government* tetap berada dalam batas yang telah ditentukan dan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Hubungan Desentralisasi dengan Otonomi Daerah

Mengacu pada pengertian di atas, Bagir Manan menjelaskan:

Desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegdheid*) tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintahan pada tingkatan yang lebih rendah. Hal ini dikarenakan desentralisasi selalu berkaitan dengan status mandiri atau otonom, maka setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi.³⁰

Bhenyamin Hoessein menyatakan bahwa desentralisasi merupakan pengotonomian, yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam

²⁹ Dayanto dan Asma Karim, *Peraturan Daerah Responsif (Fondasi Teori, Metode, dan Teknik Pembentukan)*, Setara Press, Malang, 2019, hlm 96.

³⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah Cetakan IV*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta, Yogyakarta, 2005, hlm. 174.

wilayah tertentu. Gerald S.Man'nov juga menyatakan bahwa desentralisasi dan otonomi daerah merupakan dua sisi dari satu mata uang yang sama. Keberadaan otonomi daerah merupakan konsekuensi logis dari adanya desentralisasi yang merupakan pelimpahan wewenang untuk mengatur dan menguuru urusan rumah tangga sendiri.³¹

Saruandjang memaparkan hakikat otonomi daerah, antara lain :

- 1) Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah;
- 2) Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri. Daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya;
- 3) Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
- 4) Otonomi tidak mebahahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.³²

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan pada hakikatnya ditujukan sebagai upaya untuk mendekati tujuan dari penyelenggaraan pemerintahan agar terciptanya cita-cita masyarakat yang lebih baik.

Berdasarkan tentang perlunya otonomi daerah dan desentralisasi, ditegaskan bahwa tujuan pemberian otonomi daerah kepada daerah meliputi 4 (empat) aspek, antara lain :

- 1) Dari segi politik adalah mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun

³¹ Opcit, hlm. 97.

³² S.H. Sarundjang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm. 45.

untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah;

- 2) Dari segi manajemen pemerintahan adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat;
- 3) Dari segi kemasyarakatan untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses pertumbuhannya;
- 4) Dari segi ekonomi pembangunan adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.³³

Sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah dalam rangka desentralisasi juga perlu kiranya untuk mengukur kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah tersebut dengan menggunakan tolak ukur yang pasti dan komprehensif yakni bukan dengan menggunakan pertimbangan faktor sejarah maupun faktor politik. Berdasarkan perintah peraturan pemerintah nomor 78 tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan dasar, terdapat 3 (tiga) syarat bagi calon daerah otonom yakni syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan. Hasil pengukuran kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah itu nantinya diharapkan dapat digunakan sebagai evaluasi bagi daerah yang bersangkutan untuk menyusun strategi dan program daerah yang tepat agar kemampuannya meningkat dari waktu ke waktu.

3. Konsep Otonomi Yang Seluas-Luasnya

Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah adalah

³³ Ibid, hlm. 36.

penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Secara eksplisit pada dasarnya otonomi seluas-luasnya menjadi paradigma yang mengedepan dalam kerangka pengelolaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Otonomi seluas-luasnya juga bukan berarti bebas tanpa tanggung jawab melainkan diselenggarakan dalam suasana tanggung jawab dalam bingkai NKRI.

Pada bagian umum penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memaparkan bahwa pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip daya saing, demokrasi, pemerataan, keadilan. Keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI.

Pemberian otonomi yang seluasnya-luasnya kepada daerah dilaksanakan dengan prinsip Negara Kesatuan. Pemerintahan Daerah dalam kerangka negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan pemerintahan nasional. Kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya terletak pada bagaimana daerah memanfaatkan kearifan,

potensi, inovasi, daya saing dan kreatifitas daerah untuk mencapai tujuan nasional di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

B. Tinjauan Umum tentang Ruang Lingkup Pemerintahan Daerah

Ruang Lingkup dalam KBBI memiliki arti luasnya subjek yang tercakup. Dalam Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa ruang lingkup pemerintahan daerah terdiri atas daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) merupakan Daerah dan masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah.

Pemerintah daerah provinsi mempunyai gubernur dan DPRD Provinsi, sedangkan pemerintah daerah kabupaten/kota mempunyai bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota.

1. Pemerintah Daerah Provinsi

a. Kedudukan Gubernur

Gubernur adalah kepala pemerintah daerah provinsi atau juga disebut kepala daerah. Tugas dan wewenang kepala daerah beserta wakilnya terdapat dalam Pasal 65 Ayat (1) dan (2) yang berisi:

(1) Kepala Daerah memiliki tugas:

- a) memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b) memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;

- d) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
 - e) mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
 - f) mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
 - g) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) kepala daerah berwenang:
- a) mengajukan rancangan Perda;
 - b) menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
 - c) menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
 - d) mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
 - e) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain menjadi kepala pemerintah daerah, gubernur pun berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat yang memiliki tugas dan fungsi sebagaimana dalam Pasal 91 Ayat (2) dan (3) sebagai berikut:

- (2) Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas:
- a) mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Daerah kabupaten/kota;
 - b) melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
 - c) memberdayakan dan memfasilitasi Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
 - d) melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
 - e) melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota; dan

- f) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud Ayat (2), gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai wewenang:
 - a) membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;
 - b) memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
 - c) menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- b. Kedudukan DPRD Provinsi

Kedudukan DPRD diatur dalam Pasal 95 Ayat (1) dan (2) yang berisi sebagai berikut:

- (1) DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi.
- (2) Anggota DPRD provinsi adalah pejabat Daerah provinsi.

Senada dengan isi pasal, Jimly Asshiddiqie dalam hal kedudukan DPRD berpendapat:

Menurut pendapat saya,”... lebih tepat untuk tetap menyebut DPRD itu sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah, meskipun harus diakui ia mempunyai fungsi legislatif, fungsi pengawasan dan juga fungsi anggaran. Adanya ketiga fungsi itu, terutama fungsi legislatif atau fungsi di bidang pembentukan peraturan daerah, tidak otomatis atau lantas menyebabkan DPRD dapat disebut sebagai lembaga legislatif daerah. Karena, ternyata memang kepala pemerintah daerah yang disebut sebagai pemegang kekuasaan untuk membentuk peraturan daerah itu. Sebagai pemegang kekuasaan, berarti gubernurlah yang merupakan pembentuk peraturan daerah provinsi, bukan DPRD Provinsi.³⁴

³⁴ Jimly Asshiddiqie, op.cit, hlm. 258.

2. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

a. Kedudukan Bupati dan Wali Kota

Bupati berkedudukan sebagai kepala daerah untuk kabupaten, sedangkan walikota berkedudukan sebagai kepala daerah untuk kota. Meskipun sama-sama berkedudukan sebagai kepala daerah, bupati tentu berbeda dari walikota. Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa Kota, yang dulunya disebut dengan kotamadya, bagaimanapun adalah kota dengan segala ciri-ciri masyarakat perkotaan yang mesti dipimpin dan dibangun oleh kepala daerah, sedangkan daerah kabupaten sebagian terbesarnya adalah daerah pedesaan. Meskipun pusat kegiatan pemerintahan dipusatkan juga di kota sebagai ibukota kabupaten, tetapi sebagian terbesar penduduknya tinggal dan hidup di desa-desa.³⁵ Dari pernyataan itu, penulis menangkap yang dimaksudkan Jimly Asshiddiqie adalah perbedaan kultur antara kabupaten dan kota, sehingga menurutnya pengaturan mengenai bupati dan kabupaten seharusnya dilembagakan secara berbeda dari walikota dan pemerintahan daerah kota.

b. Kedudukan DPRD Kabupaten/Kota

Mengenai kedudukannya sebagaimana pada Pasal 148 Ayat (1) dan (2) berisi :

- (1) DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota.

³⁵ Ibid, hlm. 260.

- (2) Anggota DPRD kabupaten/kota adalah pejabat Daerah kabupaten/kota.

c. Hubungan Kerja antara Kepala Daerah dan DPRD

Diatur di dalam Pasal 207 Ayat (1), (2) dan (3), sebagai berikut:

- (1) Hubungan kerja antara DPRD dan kepala daerah didasarkan atas kemitraan yang sejajar.
- (2) Hubungan kemitraan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diwujudkan dalam bentuk:
 - a) persetujuan bersama dalam pembentukan Perda;
 - b) penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD;
 - c) persetujuan terhadap kerja sama yang akan dilakukan Pemerintah Daerah;
 - d) rapat konsultasi DPRD dengan kepala daerah secara berkala; dan bentuk lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) Huruf b tidak dapat dijadikan sarana pemberhentian kepala daerah.

3. Perangkat Daerah

Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah. Sedangkan perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, kecamatan dan kelurahan. Kedudukan perangkat daerah sendiri adalah untuk membantu Kepala Daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.

C. Tinjauan Umum tentang Hubungan Kewenangan Provinsi dan Kabupaten/Kota

1. Pengertian Kewenangan

Pengertian Kewenangan dalam KBBI adalah hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Adapun yang disebut dengan wewenang adalah hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan, kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.

Dalam *Black's Law Dictionary* yang dimaksud dengan Kewenangan (*authority*) adalah :

*“The right or permission to act legally on another's behalf; esp., the power of one person to affect another's legal relations by acts done in accordance with the other's manifestations of assent; the power delegated by a principal to an agent (authority to sign the contract). — Also termed power over other persons.”*³⁶

Ateng Syarifudin menguraikan perbedaan antara kewenangan (*authority*) dengan wewenang (*competence*), yakni :

“kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu *onderdeel* (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkungan tindakan hokum public, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.”³⁷

³⁶ Ibid, hlm. 403.

³⁷ Tedi Sudrajat, *Hukum Birokrasi Pemerintah Kewenangan & Jabatan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 54.

Prajudi Atmosudirdjo juga berpendapat sama dengan Ateng Syarifudin berkenaan dengan pengertian wewenang dan kaitannya dengan kewenangan, yakni:

“Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif atau dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu *onderdeel* tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindak hukum publik.”³⁸

Secara prinsipil kewenangan tidak sama dengan kekuasaan. Perbedaannya terdapat pada dimensi keabsahannya (legitimasi). Manifestasi dari kewenangan adalah adanya hak untuk menjalankan aktivitas-aktivitas. Berdasarkan pada kewenangan tersebut, urusan baru bisa diberikan ketika seseorang atau sekelompok orang atau sebuah institusi telah diberikan kewenangan sebelumnya.³⁹

Dalam hukum, wewenang, sekaligus hak dan kewajiban. Hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*self bestuuren*). Adapun kewajiban mempunyai 2 (dua) pengertian, yakni horizontal dan pengertian. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Adapun wewenang dalam pengertian vertical berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.⁴⁰

³⁸ Tedi Sudrajat, *loc.cit.*

³⁹ Abdul Rauf Alauddin Said, 2015, Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Daerah Dalam Otonomi Seluas-luasnya, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vo. 9, No. 4.

⁴⁰ Abu Daud Busroh, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm 125.

2. Sumber-Sumber Kewenangan

Menurut Indroharto bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut:

“Wewenang yang diperoleh secara “atribusi”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, di sini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.”⁴¹

Adapun Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa:

“Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan Negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandate adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.”⁴²

Sebagaimana yang dinyatakan Philipus M. Hadjon bahwa kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar. Konsep teknis hukum tata negara dan hukum administrasi mengartikan atribusi adalah wewenang yang diberikan dan ditetapkan untuk jabatan tertentu. Kewenangan atribusi merujuk kepada kewenangan asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Jabatan yang memperoleh atribusi misalnya wewenang Gubernur yakni ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Philipus M. Hadjon menuturkan bahwa diperlukan suatu konsep baku untuk wewenang atribusi misalnya konsep baku

⁴¹ Tedi Sudrajat, *opcit*, hlm 57.

⁴² Tedi Sudrajat, *ibid*, hlm. 58.

untuk wewenang atribusi adakag wewenang yang ditetapkan atau mengikuti ketentuan-ketentuan atau mengikuti ketentuan-ketentuan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 *jis* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Pasal 1 butir 9 dalam rumusan “Tergugat adalah badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya....” dapat diartikan bahwa wewenang atribusi adalah wewenang yang ada pada jabatan. Karena menurutnya, konsep yang digunakan haruslah membedakan wewenang atribusi dari wewenang delegasi dan wewenang mandat.⁴³

Philipus M.Hadjon dalam wewenang delegasi menggunakan istilah wewenang pelimpahan, sedangkan F.A.M Stroink menggunakan istilah *delegatie* yang artinya sama dengan pembebanan kewajiban. Untuk perbandingan guna mencoba memahami konsep delegasi, di dalam artikel 10; 3 AWB (*Algemene Wet Bestuursrecht*) delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat *besluit*) oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Wewenang delegasi memiliki beberapa syarat, antara lain:

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-perundangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalua ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepentingan tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d. Kewajiban memberikan keterangan, artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.

⁴³ Ichsan Anwary, *Lembaga Negara dan Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2018. hlm 113.

- e. Peraturan kebijakat (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi tentang penggunaan wewenang tersebut.⁴⁴

Terakhir mengenai mandat yang merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu dimaksudkan memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat yang memberi mandat. Dengan demikian tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada memberi mandat. Menurut Philipus M. Hadjon mandat diartikan penugasan. Penegasan ini penting karena dewasa ini banyak undang-undang yang tidak membedakan delegasi dan mandat.⁴⁵ Jadi, dalam mandat prosedur pelimpahannya adalah dalam hubungan rutin atasan bawahan dan tanggung jawab tetap ada pada si pemberi mandat.

3. Hubungan Kewenangan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah

Menurut Bagir Manan salah satu faktor yang menentukan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah salah satunya adalah hubungan kewenangan yang antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Selain bertalian dengan cara penentuan urusan rumah tangga daerah, persoalan hubungan pusat dan daerah bersumber pula pada hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan cara menyusun dan menyelenggarakan organisasi pemerintahan daerah.

Bagir Manan menyatakan bahwa dalam hubungan kewenangan penentuan pembagian urusan penyelenggaraan pemerintah akan mencerminkan suatu bentuk

⁴⁴ Ibid, hlm 114.

⁴⁵ Ichsan Anwary, loc.cit.

otonomi luas atau terbatas.⁴⁶ Seperti yang kita ketahui bahwa Indonesia menganut prinsip otonomi yang seluas-luasnya. Dalam otonomi luas bertolak pada prinsip bahwa semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, urusan pemerintahan sangat luas. Selain sangat luas, urusan pemerintahan dapat senantiasa meluas sejalan dengan meluasnya tugas negara dan/atau pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Luasnya urusan pemerintahan dapat menjadi sumber masalah bagi otonomi. Beban daerah menjadi begitu berat, sehingga ada kemungkinan tidak mampu menjalankannya.

Jika dilihat dari sudut wilayahnya, penyelenggaraan otonomi daerah ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan pemerintah pusat. Dilihat dari substansi (materi) penyelenggaraan otonoomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh system rumah tangga (*huishouding*) otonomi daerah yang diadopsi. Namun di kalangan sarjana, istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan antara pusat dan daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama. R. Tresna menyebutnya dengan istilah “kewenangan mengatur rumah tangga”, Bagir Manan menyebut dengan istilah “system rumah tangga daerah”, Josep Riwo Kaho menyebut dengan istilah “system”, Moh. Mahfud MD memakai istilah “asas otonomi” sedangkan Jimly Asshiddiqie menggunakan istilah “ajaran rumah tangga”.

Jimly Asshiddiqie mengemukakan ada 3 (tiga) ajaran yang menentukan pembagian penyelenggaraan pemerintahan negara yaitu:

⁴⁶ Bagir Manan, op.cit, hlm 37.

- 1) Ajaran rumah tangga materil;
- 2) Ajaran rumah tangga formil;
- 3) Ajaran rumah tangga riil.⁴⁷

Ketiga ajaran tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

Pertama, menurut ajaran Rumah Tangga Materil bahwa untuk mengetahui urusan manakah yang termasuk urusan rumah tangga daerah atau pusat, seseorang harus melihat materi yang ditentukan akan diurus oleh pemerintah pusat atau daerah itu masing-masing. Inti pokok ajaran rumah tangga materil adalah meletakkan titik berat persoalan pada macam atau jenis urusan yang akan lebih mampu yang akan lebih mampu diselenggarakan oleh pemerintahan pusat atau daerah. Dalam praktik ajaran rumah tangga materil dapat dipertahankan sepanjang sifat pemerintahan daerah masih sederhana, sedangkan sifat pemerintahan yang sudah maju, semakin kompleks, dan modern agak sulit untuk secara objektif menilai mengenai urusan mana yang sebaiknya diselenggarakan sebagai urusan pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Oleh sebab itu mana yang akan dipilih sebagai urusan pusat dan daerah, seringkali ditentukan secara subjektif semata-mata berdasarkan pertimbangan kekuasaan. Dengan ukuran penilaian bersifat subjektif itu, orang pun akhirnya mengalami kesulitan dalam pelaksanaannya karena hal itu dapat menimbulkan perselisihan satu sama lain.⁴⁸

Kedua, ajaran rumah tangga formil yang mengatur bahwa suatu hal itu merupakan urusan rumah tangga pemerintah pusat dan hal lain merupakan urusan daerah. Pengaturan tersebut didasarkan atas daya guna pemerintahan masing-masing. Jika sesuatu hal yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah akan mendatangkan mamfaat yang lebih besar, maka terhadap hal itu dipandang lebih baik ditentukan sebagai urusan rumah tangga daerah. Penyerahan dilakukan secara formil dengan peraturan perundang-undangan, sehingga hal-hal yang menjadi urusan rumah tangga daerah dipertegas rinciannya dalam undang-undang.⁴⁹

Ketiga, ajaran rumah tangga riil, istilah ini dapat dijumpai dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara nomor I/MPRS/1966 terdapat istilah yang sama dengan tambahan “seluas-luasnya”. Ajaran rumah tangga riil adalah urusan rumah tangga yang didasarkan kepada kebutuhan riil atau

⁴⁷ Jimly Ashiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008, hlm 424.

⁴⁸ Dayanto dan Asma Karim, op.cit, hlm 40.

⁴⁹ Ibid, hlm 103.

keadaan yang nyata. Umpamanya, pada satu hal, karena keadaan tertentu berdasarkan pertimbangan untuk mencapai mamfaatnya yang sebesar-besarnya, suatu urusan yang merupakan wewenang pemerintah daerah dikurangi, karena urusan itu menurut keadaan riil sekarang berdasarkan kebutuhan yang bersifat nasional dinilai perlu diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Akan tetapi sebaliknya, suatu urusan dapat pula dilimpahkan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangga daerah, mengingat mamfaat dan hasil yang akan dicapai jika urusan itu tetap dilaksanakan oleh pusat akan menjadi berkurang.⁵⁰

Senada dengan ajaran rumah tangga riil, pemberian urusan pemerintah di bidang tertentu harus disesuaikan dengan faktor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara objektif di daerah. Hal tersebut harus disesuaikan dalam arti diperhitungkan secara cermat sampai diperoleh suatu jaminan bahwa daerah itu secara riil mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam praktik isi otonomi daerah antara daerah yang satu dengan yang lainnya tidaklah sama. Hal ini wajar karena setiap daerah memiliki perbedaan, baik letak geografis, kondisi geologis, budaya, adat istiadat, serta potensi yang dimilikinya.

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagaimana telah disebutkan di atas merupakan satu kesatuan yang mana Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung jawab atas Urusan Pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke Daerah. Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Agar tercipta sinergi antara Pemerintah

⁵⁰ Dayanto dan Asma Karim, loc.cit.

Pusat dan Daerah, kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan. Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara keseluruhan.

D. Tinjauan Umum tentang Zona Maritim

Dalam KBBI yang dimaksud dengan maritim ialah berkenaan dengan laut. Sedangkan di dalam Kamus Hukum istilah *Maritiem* berasal dari bahasa Belanda yang artinya segala sesuatu yang berhubungan dengan laut dan juga terdapat beberapa istilah mengenai laut, diantaranya:

- a. Laut lepas yakni semua laut yang tidak termasuk laut territorial suatu negara; semua bagian dari laut yang tidak termasuk dalam zona ekonomi eksklusif, laut territorial, perairan pedalaman suatu negara, atau perairan kepulauan suatu negara kepulauan; kawasan yang terbuka bagi setiap negara dan tidak ada negara yang mengklaimnya berada dibawah yuridiksinya.

- b. Laut territorial yakni laut yang berada dalam batas 12 mil laut dari garis pangkal normal yaitu garis pasang surut dari sisi karang ke arah laut.
- c. Laut territorial Indonesia yakni jalur laut selebar 12 mil laut dari garis pangkal kepulauan Indonesia.
- d. Laut tertutup yakni teluk, lembah laut, atau laut yang dikelilingi oleh dua atau lebih negara dan dihubungkan dengan laut lainnya oleh suatu alur yang sempit atau yang terdiri seluruhnya atau terutama dari laut territorial dan zona ekonomi eksklusif milik dua atau lebih negara pantai.⁵¹

Status hukum laut territorial, sebagaimana dalam Pasal 2 Ayat (1), (2) dan (3)

Konvensi Hukum Laut PBB 1982 merupakan bagian dari wilayah negara pantai dan oleh karena itu tunduk pada kedaulatan negara pantai tersebut. Begitupun dengan negara kepulauan (*archipelagic state*) seperti Indonesia yang wilayahnya dan juga kedaulatannya meliputi juga perairan kepulauannya (*archipelagic waters*). Angka 12 mil dari garis pangkal untuk luas jarak laut territorial lahir dari ketentuan pada Pasal 3 Konvensi Hukum Laut PBB 1982. Dalam ketentuan tersebut terdapat larangan tegas bagi setiap negara untuk tidak mengklaim melebihi batas maksimum yang telah ditentukan (12 mil) namun sebaliknya boleh kurang dari batas maksimumnya. Bagi negara kepulauan sendiri terdapat garis pangkal khusus yang mana hanya negara kepulauan saja lah yang dapat menetapkan garis pangkal kepulauan. Garis pangkal negara kepulauan dihubungkan dari titik-titik terluar dari pulau-pulau terluar (*the outermost islands*) dan karang-karang kering (*drying reefs*) dari kepulauan itu.

Kaitannya dengan luas jarak 12 mil laut territorial, di Indonesia kawasan 12 mil ini merupakan zona yuridiksi pemerintah daerah provinsi, sebagaimana dalam

⁵¹ H.M Fauzan dan Baharudin Siagian, *Kamus Hukum dan Yurisprudensi*. KENCANA, Depok, 2017, hlm 443.

Pasal 27 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah

Daerah. Zona laut Indonesia sendiri mengenal 3 (tiga) batasan, antara lain:

- a. Batas pertama adalah laut teritorial yang diukur sepanjang 12 mil laut dari garis pangkal pulau. Di area ini, Indonesia berdaulat penuh (sovereignty) atas segala sumber daya alam. Indonesia memiliki batas teritorial yang berbatasan langsung dengan Malaysia dan Singapura.
- b. Batas kedua ialah landas kontinen. Area ini berupa dasar laut dan tanah di bawahnya, lanjutan dari laut teritorial hingga 200 mil laut dari garis pangkal pulau. Indonesia hanya memiliki hak berdaulat (sovereign right) untuk eksplorasi dan eksploitasi sumber mineral di area ini. Meski begitu, pemanfaatan landas kontinen oleh negara lain harus sesuai izin Indonesia. Negara yang memiliki batas laut ini dengan Indonesia adalah India, Thailand, Malaysia, Vietnam, Australia, dan Papua Nugini.
- c. Kategori ketiga adalah Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), diukur sejauh 200 mil laut dari garis pangkal pulau. Seperti landas kontinen, Indonesia hanya punya hak berdaulat di area ini untuk eksplorasi, eksploitasi, dan konservasi sumber daya alam, terutama perikanan. Filipina dan Australia memiliki batas ZEE dengan Indonesia.⁵²

1. Kelautan

Pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2014 tentang kelautan, laut dikonsepsikan sebagai ruang perairan di muka bumi yang menghubungkan daratan dengan daratan dan bentuk-bentuk alamiah lainnya, yang merupakan kesatuan geografis dan ekologis beserta segenap unsur terkait, dan yang batas dan sistemnya ditentukan oleh peraturan perundang-undangan dan hukum internasional. Sementara dalam Pasal 1 angka 2 ada yang dimaksud dengan Kelautan yang artinya hal yang berhubungan dengan laut dan/atau kegiatan di wilayah laut yang meliputi dasar laut dan tanah di bawahnya, kolam air dan

⁵² Aria W. Yudistira, *Negara Maritim Ini Tiga Batas Laut Indonesia*, <https://katadata.co.id/ariayudhistira/infografik/5e9a4c3a7ac13/negara-maritim-ini-tiga-batas-laut-indonesia>, diakses pada Sabtu. 18 Juli 2020, pukul 23.30 WIB.

permukaan laut, termasuk wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Unsur-unsur kelautan dalam definisi ini, dapat dipilah menjadi dua unsur, yang meliputi :

1. Hal yang berhubungan dengan laut, dan/atau
2. Kegiatan wilayah laut.⁵³

Sehubungan dengan kegiatan wilayah laut terdapat pemamfaatan sumber daya laut, pengusahaan sumber daya laut, pengelolaan ruang laut, perlindungan lingkungan wilayah laut dan penegakan hukum di wilayah laut. Kaitannya dengan hal tersebut, kita uraikan terlebih dahulu yang dimaksud dengan sumber daya laut. Sumber daya laut dapat dibedakan menjadi dua, yaitu sumber daya laut yang dapat diperbarui dan tidak dapat diperbarui.

Sumber daya laut yang dapat diperbarui merupakan kekayaan yang terdapat di laut yang dapat diperbaiki seperti semula, apabila daya laut telah habis setelah dikelola. Hal ini dapat dicontohkan, seperti dasar laut dapat diperoleh dari dan tanah di bawahnya, kolam air dan permukaan, pesisir dan pulau-pulau kecil, mangrove, ikan, dan lainnya. Sedangkan sumber daya laut yang tidak dapat diperbarui adalah sumber daya laut yang tidak dapat diperbaiki, seperti dalam keadaan semula, contohnya minyak dan gas bumi.⁵⁴

Dari uraian tersebut dapat disajikan apa yang dimaksud dengan hukum sumber daya laut. Hukum sumber daya laut merupakan Kaidah-kaidah atau norma-norma yang mengatur hubungan antara negara dengan laut dan mengatur hubungan antara negara dengan subjek hukum dalam rangka pengelolaan dan pemamfaatan kekayaan yang terdapat di laut, yang tujuannya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.⁵⁵

⁵³ Salim HS, *Pengantar Hukum Sumber Daya Alam*. RajaGrafindo Persada, Depok, 2018, hlm 16.

⁵⁴ Ibid, hlm 16.

⁵⁵ Ibid, hlm 17.

Mengenai pemanfaatan sumber daya kelautan, yang dalam Bahasa Inggris disebut dengan *utilization of marine resources*, sedangkan dalam Bahasa Belanda disebut dengan *benutting van de mariene rijkdommen*, merupakan upaya untuk menggunakan sumber daya laut untuk meningkatkan nilai ekonomis dari adanya sumber daya laut. Di Indonesia, pemanfaatan sumber daya laut didasarkan pada ekonomi biru, yang dimaksud dengan ekonomi biru ialah :

Sebuah pendekatan untuk meningkatkan pengelolaan kelautan berkelanjutan serta konservasi laut dan sumber daya pesisir beserta ekosistemnya dalam rangka mewujudkan pertumbuhan ekonomi dengan prinsip-prinsip antara lain keterlibatan masyarakat, efisiensi sumber daya, meminimalkan limbah, dan nilai tambah ganda (*multiple revenue*).⁵⁶

Gunter Pauli, pemikir dari Ekonomi Biru, secara paradigmatis memaparkan bahwa Ekonomi Biru terinspirasi dari aliran *deep ecology* yang menekankan pentingnya tata nilai baru, cara berpikir dan tindakan kolektif baru yang tidak menempatkan alam sebagai objek. Pada *Our Ocean Conference (OOC)* tahun 2018 di Nusa Dua Bali, negara-negara peserta termasuk Indonesia berkomitmen menerapkan ekonomi biru.

Selanjutnya, pengusahaan sumber daya kelautan yang merupakan upaya untuk memanfaatkan sumber daya laut sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam Pasal 14 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan menyatakan bahwa sumber daya kelautan dapat diusakan untuk :

⁵⁶ Ibid, hlm 22.

1. Industri kelautan,
2. Wisata bahari,
3. Perhubungan laut, dan
4. Bangunan laut.

Pengusahaan sumber daya kelautan yang pertama adalah industri kelautan yang dikonsepsikan sebagai kegiatan yang memproses atau mengelola barang dengan menggunakan mesin. Ada tiga jenis industry, yang meliputi industri bioteknologi, industri maritim, dan jasa maritim. Kedua, wisata bahari dikonsepsikan sebagai kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang yang bertujuan untuk melihat keindahan laut. Filosofi wisata bahari adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di sekitar laut dengan mempertimbangkan aspek kepentingan masyarakat lokal dan kearifan lokal, serta memperhatikan kawasan konservasi perairan. Ketiga, perhubungan laut adalah kegiatan yang bertalian dengan lalu lintas di laut. Fokus perhubungan laut, yaitu mengembangkan dan menetapkan tatanan kepelabuhanan dan system pelabuhan yang andal. Terakhir, bangunan laut yang merupakan bangunan atau infrastruktur atau prasarana yang akan dibangun atau dikembangkan di laut.

Pengelolaan ruang laut sebagaimana Pasal 42 sampai dengan Pasal 45 UU Kelautan meliputi perencanaan, pemamfaatan, pengawasan dan pengendalian. Yang kemudian dapat diuraikan sebagai berikut :

- a. Perencanaan ruang laut ialah suatu proses untuk menghasilkan rencana tata ruang laut dan/atau rencana zonasi untuk menentukan struktur ruang laut dan pola ruang laut.
- b. Pemamfaatan ruang laut yang dilakukan melalui perumusan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang laut dan rencana zonasi kawasan laut; perumusan program sektoral dalam rangka perwujudan rencana tata ruang laut nasional dan rencana zonasi kawasan laut; dan pelaksanaan program strategis dan sektoral dalam rangka mewujudkan rencana tata ruang laut nasional dan zonasi kawasan laut.
- c. Pengawasan ruang laut yang dilakukan melalui tindakan pemantauan, evaluasi dan pelaporan.
- d. Pengendalian ruang laut yang dilakukan melalui tindakan perizinan, pemberian insentif dan pengenaan sanksi.

Penegakan hukum di wilayah laut dilaksanakan oleh lembaga Badan Keamanan Laut (Bakamla). Badan Keamanan Laut merupakan lembaga pemerintahan nonkementerian yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden melalui menteri yang mengoordinasikannya. Bakamla memiliki dua tugas meliputi keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yuridiksi Indonesia. Selain Bakamla, di Indonesia sendiri terdapat penegak hukum lainnya yang bertugas menjaga keamanan laut yakni Polisi Air dan Tentara Angkatan Laut. Apabila terjadi kendala atau masalah di perairan, pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan koordinasi dengan Polisi

Air atau yang lebih sering dengan sebutan PolAir. Polri telah membagi golongan kejahatan kedalam 4 golongan/jenis,:

1. kejahatan konvensional seperti kejahatan jalanan, premanisme, banditisme, perjudian, pencurian dan lain-lain;
2. kejahatan transnational yaitu : *terroris, trafficking in persons, money laundering, sea piracy and armed robbery at sea, arms smuggling, cyber crime and international economic crime*;
3. kejahatan terhadap kekayaan negara seperti korupsi, illegal logging, illegal fishing, illegal mining, penyelundupan, penggelapan pajak, penyalahgunaan BBM, dan lain-lain serta
4. kejahatan yang berimplikasi kontijensi seperti SARA, separatisme, konflik horizontal dan vertikal serta unjuk rasa anarkis.⁵⁷

Kejahatan-kejahatan seperti illegal fishing, illegal logging, illegal money, lalu ship piracy menjadi cangkupan daripada tugas Polisi Air.

2. Perikanan

Negara memiliki peranan penting dalam mengatur pemamfaatan dan pengelolaan sumber daya ikan, sehingga sumber daya ikan baik ikan air laut ataupun ikan air tawar dapat dikelola dan diusahakan secara terus menerus. Ada tiga objek yang diatur dalam hukum perikanan, diantaranya :

1. Pengelolaan;
2. Pengusahaan sumber daya ikan;
3. Lingkungannya.⁵⁸

⁵⁷ Jurian Runtukahu, 2016, *Tanggung Jawab Polisi Perairan Dalam Penegakan Hukum Di Wilayah Laut Teritorial Indonesia*, Jurnal le et societias, Vol IV, No.1.

⁵⁸ Salim HS, *op.cit*, hlm 70.

Secara konseptual, pengelolaan perikanan merupakan upaya termasuk proses yang terintegrasi dalam pengumpulan informasi, analisis, perencanaan, konsultasi, pembuatan keputusan, alokasi sumber daya ikan, dan implementasi serta penegakan hukum dari perundang-undangan di bidang perikanan, yang dilakukan oleh pemerintah atau otoritas lain yang diarahkan untuk mencapai kelangsungan produktivitas sumber daya hayati perairan dan tujuan yang telah disepakati. Konsep tersebut tertuang dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

Hukum perikanan berasaskan pada asas mamfaat, asas keadilan, asas kebersamaan, asas kemitraan, asas kemandirian, asas pemerataan, asas keterpaduan, asas keterbukaan, asas efisiensi, asas kelestarian, dan asas pembangunan yang berkelanjutan.

E. Tinjauan Umum tentang Penyelenggaraan Urusan Laut

Dilihat dari luas wilayah bahwasanya dua pertiga bumi adalah laut. Bagi Indonesia sendiri sebagai negara maritim, laut mempunyai kedudukan penting karena memiliki fungsi, baik fungsi ekonomi maupun fungsi pertahanan keamanan. Pemamfaatan laut yang beragam berdampak akan munculnya potensi konflik, baik terkait wilayah laut, pengelolaan sumber daya laut, pencemaran lingkungan, dan lain sebagainya. Sebagai upaya memperkecil potensi konflik laut selain dibuatnya perjanjian internasional berupa Konvensi Hukum Laut Internasional yang dipelopori Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) dengan nama *United Nation Convention on The Law of The Sea 1982*, dalam lingkup nasional pemerintah

bersama-sama DPR RI menetapkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah khusus mengenai penyelenggaraan urusan laut dalam skala daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bersamaan dengan berubahnya beberapa kewenangan yang juga turut berubahnya sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah baik di provinsi maupun di kabupaten/kota. Termasuk berubahnya penyelenggaraan urusan laut dalam skala daerah yakni dilakukannya pemetaan urusan sebagai berikut:

1. Bidang kelautan, pesisir dan pulau-pulau kecil

- a. Urusan pemerintah pusat meliputi pengelolaan ruang laut lebih dari 12 mil dan strategis nasional, penerbitan izin pemanfaatan ruang laut nasional, penerbitan izin pemanfaatan jenis dan genetik (plasmanutfah) ikan antarnegara, penetapan jenis ikan yang dilindungi dan diatur perdagangannya secara internasional, penetapan kawasan konservasi dan database pesisir dan pulau-pulau kecil.
- b. Urusan pemerintah daerah provinsi meliputi pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi, penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi, pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil.
- c. Pemerintah daerah kabupaten/kota tidak memiliki wewenang dalam urusan ini.

2. Perikanan Tangkap

- a. Urusan pemerintah pusat meliputi pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut di atas 12 mil, estimasi stok ikan nasional dan jumlah tangkapan ikan yang diperbolehkan (JTB), penerbitan izin usaha perikanan tangkap untuk: Kapal perikanan berukuran di atas 30 gross Tonase (GT); dan Di bawah 20 grosstonase (GT) yang menggunakan modal asing dan/atau tenaga kerja asing, penetapan

lokasi pembangunan dan pengelolaan pelabuhan perikanan nasional dan internasional, penerbitan izin pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan dengan ukuran di atas 30GT dan pendaftaran kapal perikanan di atas 30GT.

- b. Urusan pemerintah daerah provinsi meliputi pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut sampai dengan 12 mil, penerbitan izin usaha perikanan tangkap untuk kapal perikanan berukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT, penetapan lokasi pembangunan serta pengelolaan pelabuhan perikanan provinsi, penerbitan izin pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan dengan ukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT, dan pendaftaran kapal perikanan di atas 5 GT sampai dengan 30 GT.
- c. Urusan pemerintah daerah kabupaten/kota meliputi Pemberdayaan nelayan kecil dalam daerah kabupaten/kota, pengelolaan dan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI).

3. Bidang Perikanan Budidaya

- a. Urusan pemerintah pusat meliputi Sertifikasi dan izin edar obat/dan pakan ikan, penerbitan izin pemasukan ikan dari luar negeri dan pengeluaran ikan hidup dari wilayah Republik Indonesia, penerbitan Izin Usaha Perikanan (IUP) di bidang pembudidayaan ikan lintas Daerah provinsi dan/atau yang menggunakan tenaga kerja asing.
- b. Urusan pemerintah daerah provinsi yakni Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 daerah Provinsi.
- c. Urusan pemerintah daerah kabupaten/kota meliputi Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya dalam 1 (satu) daerah kabupaten/kota, pemberdayaan usaha kecil pembudidayaan ikan, dan pengelolaan pembudidayaan ikan.

4. Bidang Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan

- a. Urusan pemerintah pusat yakni pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan di atas 12 mil, strategis nasional dan ruang laut tertentu.
- b. Urusan pemerintah daerah provinsi yakni pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan sampai dengan 12 mil.
- c. Pemerintah daerah kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan dalam urusan ini.

5. Bidang Pengolahan dan Pemasaran

- a. Urusan pemerintah pusat meliputi standardisasi dan sertifikasi pengolahan hasil perikanan, penerbitan izin pemasukan hasil perikanan konsumsi dan nonkonsumsi ke dalam wilayah Republik Indonesia, dan penerbitan izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan lintas Daerah Provinsi dan Lintas Negara.
- b. Urusan pemerintah daerah provinsi yakni penerbitan izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan lintas Daerah Kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.

- c. Pemerintah daerah kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan dalam urusan ini.

6. Bidang Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan

- a. Urusan pemerintah pusat yakni penyelenggaraan karantina ikan, pengendalian mutu dan keamanan hasil perikanan.
- b. Pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota sama-sama tidak memiliki kewenangan dalam urusan ini.

7. Bidang Pengembangan SDM Masyarakat Kelautan dan Perikanan

- a. Urusan pemerintah pusat meliputi penyelenggaraan penyuluhan perikanan nasional, akreditasi dan sertifikasi penyuluh perikanan, peningkatan kapasitas SDM masyarakat kelautan dan perikanan.
- b. Pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota sama-sama tidak memiliki kewenangan dalam urusan ini.⁵⁹

Senada dengan pemetaan urusan-urusan kelautan dan perikanan seperti yang telah dipaparkan di atas, dalam rangka pelaksanaan dekosentrasi, pemerintah daerah melalui dinas kelautan dan perikanan sebagai unsur pelaksana memiliki tugas dan fungsi.

1. Dinas Kelautan dan Perikanan Dinas mempunyai tugas pokok melaksanakan urusan pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan, meliputi kelautan, pesisir dan pulau-pulau kecil, pengawasan sumberdaya kelautan dan perikanan, perikanan tangkap, perikanan budidaya, serta pengolahan dan pemasaran hasil perikanan yang menjadi kewenangan provinsi, melaksanakan tugas dekonsentrasi sampai dengan dibentuk Sekretariat Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan melaksanakan tugas pembantuan sesuai bidang tugasnya. Dengan rincian tugas sebagai berikut :
Rincian tugas Bidang Kelautan :

- a. menyelenggarakan pengkajian program kerja Bidang Kelautan;
- b. menyelenggarakan pengkajian bahan kebijakan teknis bidang Kelautan;
- c. menyelenggarakan koordinasi, pembinaan, pengendalian dan memimpin pelaksanaan tugas pokok dan fungsi bidang kelautan;

⁵⁹ Subbagian Hukum Bpk Perwakilan Nusa Tenggara Timur, *Pembagian Kewenangan Dalam Pengelolaan Wilayah Perairan Laut Indonesia*, <https://kupang.bpk.go.id/wp-content/uploads/2020/01/PEMBAGIAN-KEWENANGAN-DALAM-PENGELOLAAN-WILAYAH-PERAIRAN-LAUT-INDONESIA.pdf>, diunduh pada 19 Juli 2020, pukul 18.00 WIB.

- d. menyelenggarakan koordinasi, pembinaan, fasilitasi, pengendalian dan Evaluasi bidang kelautan;
- e. menyelenggarakan pengkajian Standar Operasional Prosedur lingkup Bidang;
- f. menyelenggarakan pengkajian bahan dan fasilitasi Rencana Strategis Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil;
- g. menyelenggarakan pengkajian bahan dan fasilitasi Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil;
- h. menyelenggarakan bahan dan fasilitasi Rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil;
- i. menyelenggarakan bahan dan fasilitasi serta Rencana Aksi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil;
- j. menyelenggarakan pengkajian dan pertimbangan teknis Izin lokasi pemanfaatan ruang dari se bagian perairan pesisir dan izin Pengelolaan pemanfaatan sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil;
- k. menyelenggarakan pengkajian data dan informasi Bidang Kelautan;
- l. menyelenggarakan tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan lingkup Bidang Kelautan;
- m. menyelenggarakan penyusunan bahan verifikasi, rekomendasi dan menyelenggarakan pemantauan terhadap permohonan dan realisasi bantuan keuangan dan hibah/bantuan sosial bidang kelautan dan perikanan;
- n. menyelenggarakan penyampaian bahan saran pertimbangan mengenai bidang kelautan sebagai bahan perumusan kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi;
- o. menyelenggarakan pengkoordinasian dan pembinaan Cabang Dinas;
- p. menyelenggarakan telaahan staf sebagai bahan pertimbangan pengambilan kebijakan;
- q. menyelenggarakan evaluasi dan pelaporan Bidang Kelautan;
- 2. Untuk menyelenggarakan tugas pokok yang dimaksud, Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Barat mempunyai fungsi:
 - a. Penyelenggaraan perumusan kebijakan teknis bidang kelautan dan perikanan, yang menjadi kewenangan Provinsi.
 - b. Penyelenggaraan kebijakan teknis bidang kelautan dan perikanan, yang menjadi kewenangan Provinsi.
 - c. Penyelenggaraan administrasi Dinas.
 - d. Penyelenggaraan evaluasi dan pelaporan Dinas; dan
 - e. Penyelenggaraan fungsi lain sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.⁶⁰

⁶⁰ Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Barat, *Profil: Tugas Pokok dan Fungsi*, <http://dkp.jabarprov.go.id/profil-bidang-kelautan/>, diunduh pada 20 juli 2020, pukul 10.00 WIB.

Tugas dan fungsi tersebut diatur di dalam Peraturan Gubernur Nomor 60 Tahun 2017 tentang Tugas Pokok, Fungsi, Rincian Tugas Unit, dan Tata Kerja Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Barat.